

CII: une étiquette unique pour différentes formes de collaboration

La collaboration interinstitutionnelle (CII) favorise les échanges ciblés entre tous les acteurs actifs dans le domaine de la réinsertion professionnelle et de l'intégration sociale. Avec le temps, différentes formes de collaboration se sont développées compte tenu de la complémentarité des compétences cantonales et communales pour la mise en œuvre de la réadaptation. Par conséquent, il n'est pas évident de comparer et d'évaluer l'efficacité des différentes formes de collaboration.

tons, plus de 140 spécialistes d'institutions actives dans le domaine de l'AVS, de l'AI, de l'aide sociale et de la formation professionnelle ont été contactés dans toute la Suisse. Les chercheurs ont utilisé un formulaire standard pour collecter des informations sur les formes de collaboration existantes. Ils les ont ensuite évaluées et ont formulé des premières recommandations pour le développement de la CII.



Oliver Bieri
Interface Etudes politiques
Recherche Conseil



Eva Nadai
Haute école de la Suisse
du Nord-Ouest



Emilie Flamand-Lew
evaluanda

La collaboration interinstitutionnelle favorise la coopération entre différents partenaires: les organes de l'assurance-invalidité (AI), de l'assurance-chômage (AC) et de l'aide sociale, ainsi que des institutions actives dans le domaine de la formation professionnelle et de la migration. Elle a pour but de soutenir la réadaptation professionnelle et sociale des personnes concernées. La mise en œuvre de la CII diverge fortement selon les cantons, d'où la nécessité de dresser au niveau fédéral un état des lieux des

activités déployées dans le cadre de la CII mise en place dans les cantons. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont mandaté une étude afin d'identifier les exemples de bonnes pratiques et d'en favoriser la généralisation.

Méthodologie

Afin d'identifier les différentes formes que prend la CII dans les can-

Etat des lieux

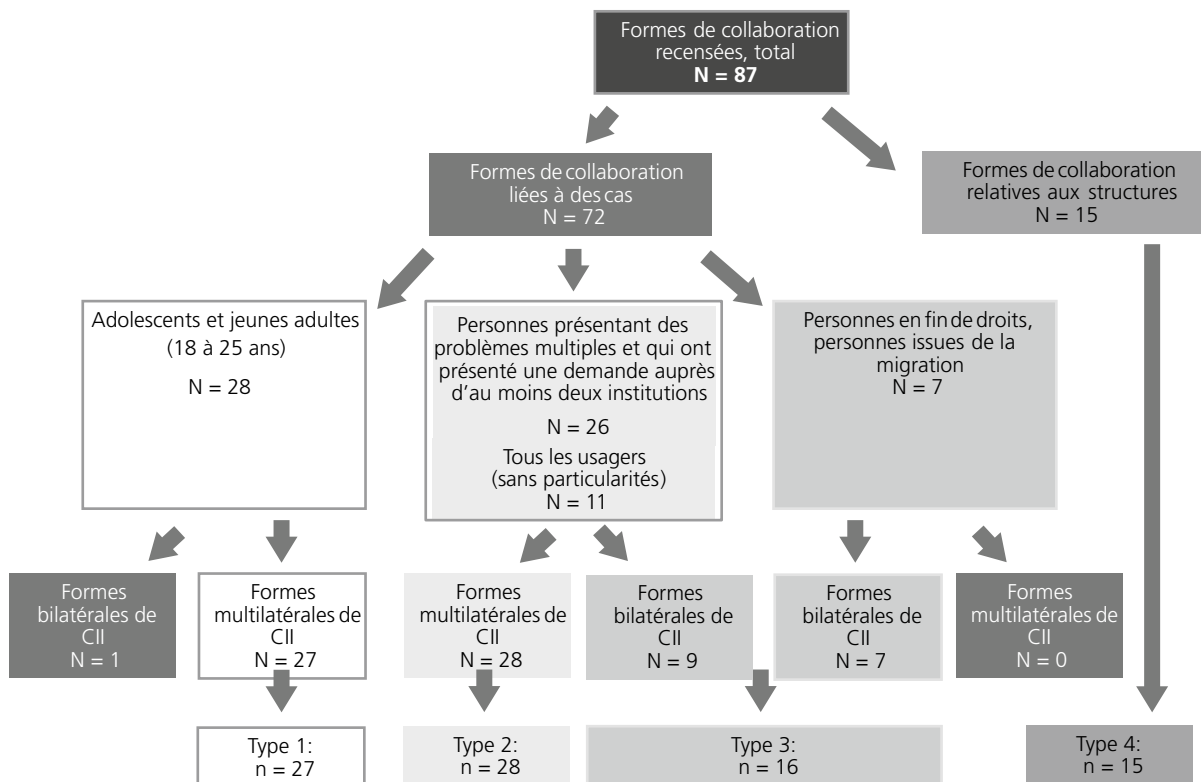
L'étude a permis de recenser 87 formes de collaboration différentes. Si elles présentent certains points communs, elles ont aussi des caractéristiques propres. Afin de structurer l'état des lieux, une typologie des différentes formes de collaboration institutionnelle a été établie, en trois étapes (cf. graphique G1).

- Dans un premier temps, les chercheurs ont réparti les formes de collaboration en deux catégories: celles qui portent sur les structures d'un côté et celles liées à des cas de l'autre. Les formes de collaboration relatives aux structures portent sur la planification commune de stratégies, l'utilisation d'instruments de travail communs, l'organisation coordonnée de formations continues ou encore le développement et la planification de mesures de réinsertion. La collaboration liée à des cas comprend les démarches concrètes effectuées pour la réinsertion d'une personne donnée, à savoir la gestion administrative des cas, les contacts directs, ainsi que la discussion ou l'évaluation des cas. Cette forme de collaboration se fait généralement dans le cadre d'un *case management* (ou gestion de cas).

Typologie de la CII

G1

- Type 1 : *case management* «Formation professionnelle»
- Type 2 : formes de collaboration multilatérale pour le suivi de personnes présentant des problèmes multiples
- Type 3 : formes de collaboration bilatérale
- Type 4 : formes de collaboration relatives aux structures et indépendantes de toute gestion de cas



Source: graphique original

- **Type 1 : collaboration multilatérale** visant la réinsertion des adolescents et des jeunes adultes. On y retrouve toutes les formes du *case management* «Formation professionnelle».
- **Type 2 : collaboration multilatérale** adoptée pour le suivi de **personnes présentant des problèmes multiples**. Dans ces cas, plusieurs institutions sont compétentes, en général les organes de l'AC, de l'AI et de l'aide sociale.
- **Type 3 : collaboration bilatérale**. Cette forme de collaboration est souvent adoptée par les offices régionaux de placement (ORP) dans leur coopération avec l'aide sociale (8) ou la formation professionnelle (4), et, plus rarement, avec l'AI (2) ou une institution active dans le domaine de la migration (1). Dans un cas, la collaboration bilatérale concernait l'AI et une institution de l'aide sociale.
- **Type 4 : formes de collaboration relatives aux structures** et indépendantes de toute gestion de cas.

- Les formes de collaboration liées à des cas ont ensuite été réparties en trois catégories, en fonction des particularités des groupes cibles :
- **adolescents et jeunes adultes (18 à 25 ans)**;
- **personnes présentant des problèmes multiples** et qui ont introduit une demande auprès d'au moins deux institutions, et personnes qui ne présentent pas de caractéristiques spécifiques;
- **personnes en fin de droits et personnes issues de la migration**.
- Enfin, les formes de collaboration ont été classées entre formes bilatérales et formes multilatérales de collaboration, suivant le nombre d'institutions impliquées.

Quatre types de collaboration inter-institutionnelle ont ainsi été identifiés, sur la base des processus observés, des particularités des groupes cibles et du nombre d'institutions impliquées. 86 des 87 cas recensés entrent dans l'une de ces catégories.

Constat

Répartition cantonale des types de CII

Les formes multilatérales de type 1 et 2 existent sur l'ensemble du territoire. La collaboration bilatérale est moins fréquente et sa présence dépend de la taille du canton et de la région linguistique. Les formes de collaboration relatives aux structures sont les plus rares et sont elles aussi inégalement réparties sur le territoire.

- Tous les cantons sauf Glaris proposent une offre de *case management* «**Formation professionnelle**» (type 1), qui a pour objectif l'intégration des adolescents et des jeunes adultes dans le processus de

formation professionnelle ou de travail. En outre, Berne et le Valais mènent tous deux une autre CII avec des objectifs similaires en faveur de ce groupe cible.

- La **collaboration multilatérale adoptée pour le suivi de personnes présentant des problèmes multiples** (type 2) est également présente dans tous les cantons, sauf celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Ce type de collaboration rassemble généralement les organes de l'AC, de l'AI et de l'aide sociale, ainsi que, la plupart du temps, d'autres institutions.
- Des **formes bilatérales de collaboration** (type 3) ont été recensées dans neuf cantons. Le canton de Zurich en compte cinq, dont deux au niveau communal. Le Tessin (trois) et le Valais (deux) comptent eux aussi plus d'une forme de CII bilatérale, alors que Berne, Lucerne, Uri, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et Neuchâtel en comptent une. Il ressort de l'analyse que le type 3 est plus rare dans les plus petits cantons, et qu'il est plus

fréquent en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique.

- Enfin, une **collaboration relative aux structures** (type 4) a été relevée dans dix cantons. Ce type de collaboration est beaucoup plus fréquent en Suisse alémanique (sept) qu'en Suisse romande, où il se limite aux cantons du Valais, de Neuchâtel et de Genève.

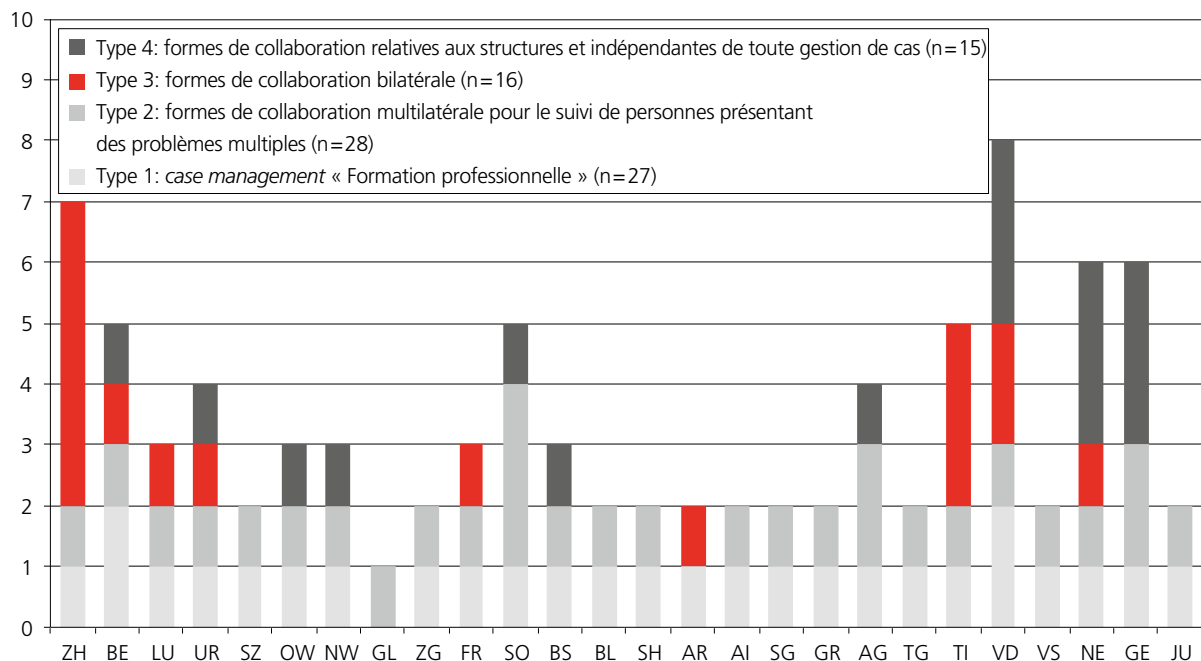
Dans treize cantons, il n'existe qu'une autre forme de collaboration liée aux cas à côté du *case management* «**Formation professionnelle**». Il s'agit la plupart du temps de **formes de collaboration multilatérale adoptées pour le suivi de personnes présentant des problèmes multiples** (type 2), qui concernent pour l'essentiel les organes de l'AC, de l'AI et de l'aide sociale.

Autres résultats

L'analyse a fourni un constat intéressant relatif à l'émergence des quatre types fondamentaux de CII.

Nombre de CII par type et par canton, n = 86

G2



Source: graphique original

Ceux-ci se distinguent en fonction de leur **date d'apparition**: une **rupture** intervient en 2006 avec la mise en œuvre du projet **CII-MAMAC**. Souvent, la collaboration bilatérale entre les ORP et les services d'orientation professionnelle ou l'aide sociale est en effet plus ancienne que les coopérations multilatérales. A quelques exceptions près (Uri et Fribourg), les collaborations bilatérales ont vu le jour avant 2006, avec les ORP pour moteur. Ces formes de collaboration existent donc depuis bien plus longtemps que celles mises en place dans le cadre du projet CII-MAMAC (acronyme allemand pour bilan médical, appréciation du potentiel professionnel par rapport au marché du travail et gestion par cas).

En ce qui concerne les **acteurs**, l'état des lieux montre clairement que les organes de l'AC sont bien plus souvent parties prenantes d'une CII que ceux de l'aide sociale ou de l'AI. Alors que l'AI et l'aide sociale sont généralement intégrées dans des **collaborations multilatérales**, les ORP participent en outre, dans neuf cantons, à des **coopérations bilatérales** formalisées.

La collaboration **bilatérale** est souvent **moins formalisée** que les structures multilatérales, pour la plupart institutionnalisées via le projet CII-MAMAC. Cela s'explique par l'effort de coordination nécessaire plus important lorsque plusieurs institutions sont concernées.

Les responsables cantonaux interrogés considèrent que le manque de **ressources** en temps, en argent et en personnel constitue un facteur de risque majeur pour la mise en œuvre de la CII. Pour beaucoup, la coordination des activités se traduit en effet par un surcroît de travail lié aux séances ou aux tâches administratives.

Nécessité de mieux définir la CII et d'améliorer l'enregistrement des cas

L'analyse des formes de collaboration recensées dans le domaine de la

réinsertion professionnelle et de l'intégration sociale a mis en évidence le rôle majeur des coopérations informelles entre institutions qui ont vu le jour avant le projet CII-MAMAC, en lien avec les activités de l'AC. P. ex., dans le canton de Lucerne, il existe, outre la collaboration multilatérale passant par un service de coordination CII, des échanges bilatéraux entre les services sociaux et les ORP. Lorsque les personnes concernées ne présentent pas d'atteinte à la santé et qu'une intervention de l'AI ou d'autres acteurs (p. ex. médecins, assurance-accidents ou assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, etc.) n'est pas nécessaire, la collaboration reste bilatérale et le service de coordination CII n'intervient pas. Même si la coopération entre les services sociaux et les ORP a pour objectif la réinsertion professionnelle, ces cas ne sont pas enregistrés comme des cas de CII à proprement parler. Par conséquent, les données enregistrées par les cantons ne représentent souvent pas correctement l'ampleur réelle des mesures de coordination et d'insertion.

Dans ce contexte où se mêlent toutes sortes de collaborations plus ou moins structurées et plus ou moins formelles, les responsables de la CII, tant au niveau fédéral que cantonal, ont pour tâche centrale d'améliorer la transparence et, partant, la comparabilité des mesures de CII, afin d'en améliorer la quantification. Deux problèmes se posent à cet égard.

- Les différences de définition et de processus de la CII entre les cantons entraînent des différences au niveau de la sélection et de l'enregistrement des cas. En particulier, les outils cantonaux de gestion de cas enregistrent uniquement les CII liées au projet MAMAC. Or, une part importante des efforts de réinsertion passent principalement par des contacts bilatéraux informels, qui ne sont pas enregistrés et donc pas quantifiables.
- Les solutions bilatérales informelles, pourtant répandues, n'appar-

raissent pas dans la statistique formelle de la CII. Cela mène à une situation paradoxale: bien qu'il s'inscrive dans l'esprit de la CII en essayant d'éviter les redondances et de limiter les interfaces, le travail des services cantonaux n'est pas répertorié en tant que processus relevant de la CII. Les données correspondantes restent dans les systèmes de gestion de cas ou d'enregistrement de l'AC, de l'AI ou de l'aide sociale.

Il faut donc déterminer comment les responsables de la mise en œuvre pourraient définir et enregistrer tous les cas de CII sans augmenter exagérément la charge administrative.

Recommandations

L'état des lieux et la typologie de la CII montrent clairement que la collaboration informelle bilatérale revêt une très grande importance. Cela tient notamment au fait qu'elle permet une coordination et un échange d'informations souvent moins coûteux en temps et en énergie que les formes multilatérales de CII. Cependant, pour obtenir une image adéquate de la pratique, il faudrait que la collaboration bilatérale soit elle aussi prise en compte: elle doit être enregistrée et encouragée dans le cadre des structures de la CII. En conséquence, il faudrait parler de CII dès que deux institutions au moins échangent activement des informations relatives à un usager dans le but de le réinsérer professionnellement.

Il est difficile de connaître l'ampleur réelle de la CII et son efficacité au niveau fédéral, vu les différences de définition et d'enregistrement entre les cantons. L'institution d'un **monitoring national** minimal des formes de collaboration tant formelles qu'informelles existant dans les cantons, qui tienne compte des principaux indicateurs, constituerait une étape importante pour le pilotage de la CII. Des outils de gestion de cas comme

CaseNet ou ASGAL recensent déjà le nombre d'entrées et de sorties ainsi que d'autres informations sur les cas en cours. Ces données permettent d'enregistrer la plupart des formes de collaboration multilatérale de type 2. En outre, le suivi a généralement lieu dans le cadre d'un *case management* spécifique, et les données sont alors enregistrées dans un outil de gestion de cas. Vu la diversité des systèmes cantonaux de gestion de cas auxquels la Confédération n'a pas directement accès, les responsables cantonaux de la CII jouent un rôle important pour la saisie des données du monitoring national.

Une **analyse** intercantonale uniforme **des effets** est difficilement réalisable vu la structure de gouvernance de la CII. En revanche, il semble judicieux de procéder à des évaluations à moyen terme à l'**échelon cantonal**. Le bureau national CII devrait inciter les cantons à établir, en plus du monitoring, des rapports cantonaux périodiques sur les effets de la CII. Il faudrait également collecter des renseignements sur les effets de la CII au niveau des groupes cibles: les analyses devraient se concentrer sur l'insertion à court et à long terme sur le marché primaire du travail, sur l'amélioration et le maintien de l'employabilité ainsi que sur la prévention des conséquences négatives du chô-

mage sur l'individu, sur sa vie sociale et sur sa santé. La Confédération peut ici soutenir les responsables CII des cantons sur le plan technique, voire financier. Elle pourrait p. ex. fournir des canevas de rapport et les outils nécessaires au recueil de données.

Malgré le besoin avéré d'informations sur l'ampleur et les effets de la CII, il faut maintenir à son strict minimum la charge de travail nécessaire pour l'échange et la collecte de données – en particulier compte tenu de l'importance des ressources constatée. Afin d'éviter que les collaborateurs doivent saisir les mêmes cas dans différents systèmes de données, il faudrait envisager un accès réciproque (limité à la CII) aux systèmes de gestion de cas des services impliqués. On pourrait aussi envisager d'enregistrer et de traiter tous les cas de CII dans des outils de gestion de cas interinstitutionnels spécifiques comme CaseNet ou ASGAL. En fonction du développement des systèmes d'enregistrement qu'elles utilisent, l'AC, l'AI et l'aide sociale pourraient collecter des informations complémentaires sur la CII. Ce serait p. ex. possible en introduisant des indicateurs ou des champs de saisie supplémentaires, qui permettraient une évaluation spécifique pour la CII dans le cadre du compte rendu usuel.

Etude

Oliver Bieri, Ariane Itin (Interface), Eva Nadai, Alan Canonica (HES de la Suisse du Nord-Ouest), Emilie Flamand, Simon Pluess (evaluanda): *Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie* (étude en allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 11/13: www.ofas.admin.ch → Pratique → Recherche → Rapports de recherche

Oliver Bieri, Dr. phil. I, directeur du secteur Sécurité sociale et intégration, Interface Etudes politiques Recherche Conseil, Lucerne.
Mél: bieri@interface-politikstudien.ch

Eva Nadai, Prof. Dr., Haute école de travail social de la HES de la Suisse du Nord-Ouest, Institut Professionsforschung und kooperative Wissensbildung, Olten.
Mél: eva.nadai@fhnw.ch

Emilie Flamand-Lew, evaluanda, Genève.
Mél: flamand@evaluanda.ch